

Vergaderjaar 2018–2019

35 080

Wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele actuele delictsvormen (herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 april 2019

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste kamercommissie voor Justitie en Veiligheid over het onderhavige wetsvoorstel. Inbreng is geleverd door de fracties van VVD, PVV, CDA, D66, GroenLinks, SP, PvdA, ChristenUnie en SGP. Met genoegen constateer ik dat de leden van deze fracties blij geven van een positieve grondhouding ten aanzien van het wetsvoorstel en dat zij de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen op hoofdlijnen lijken te steunen. Graag ben ik bereid om de vragen over het wetsvoorstel en de versterkte strafrechtelijke aanpak van verschillende actuele delictsvormen te beantwoorden. Bij de beantwoording is, tenzij anders aangegeven, de volgorde van het verslag leidend.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel veel verschillende onderwerpen behandelt, van haatzaaien, wraakporno, deelneming aan een criminele organisatie tot kindermishandeling en het hinderen van hulpverleners. Deze leden vragen of deze onderwerpen niet beter in verschillende wetsvoorstellen kunnen worden geregeld, wat het gemeenschappelijke karakter is van de delicten in het wetsvoorstel en in hoeverre de maatschappelijke opvattingen over elk van deze delicten zijn veranderd.

Het gemeenschappelijke karakter van de delicten is dat het vormen van criminaliteit betreft waarmee de samenleving veelvuldig en indringend wordt geconfronteerd en die in toenemende mate leiden tot maatschappelijke afkeuring en onrust. Alle wetswijzigingen dragen bij aan een versterkte strafrechtelijke aanpak van actuele delictsvormen en maken een passende bestraffing van daders mogelijk.

De leden van de SP-fractie geven aan het doel van dit wetsvoorstel, het verbeteren van de veiligheid in Nederland, te steunen, maar constateren tegelijkertijd dat enkele maatregelen die worden genoemd in het wetsvoorstel vragen oproepen, omdat niet geheel duidelijk is hoe deze

maatregelen hieraan concreet bijdragen. Voor het daadwerkelijk verbeteren van de veiligheid in Nederland is het, aldus deze leden, vooral belangrijk dat de overheid zorgt voor voldoende capaciteit bij de politie, het openbaar ministerie en de rechtbanken om zaken op te lossen, daders te straffen en te zorgen voor gerechtigheid voor slachtoffers. Volgens de leden van de SP-fractie is dat nu zwaar onder de maat, hetgeen slecht is voor het vertrouwen van mensen in de rechtsstaat. Zij vragen de regering hierop te reageren.

De regering investeert zowel incidenteel als structureel in de strafrechtketen. Zo ontvangt de politie 291 miljoen euro, ontvangen de organisaties in de strafrechtketen 20 miljoen euro voor het opvangen van keteneffecten en is er 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor structurele versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door betrokken organisaties. Daarnaast is er incidenteel budget beschikbaar gesteld, waaronder 100 miljoen euro incidenteel voor de versterking van de aanpak van ondermijning. Er zijn noodzakelijke maatregelen in gang gezet en investeringen gedaan om het functioneren van de keten als geheel te verbeteren. Belangrijk onderdeel daarvan is de extra investering in digitalisering van de keten die de komende jaren oploopt tot een bedrag van opgeteld bijna 300 miljoen euro. Doel hiervan is onder meer om efficiënter te werken, de kwaliteit van de processen en de data in de gehele keten te vergroten en de dienstverlening te verbeteren.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Verhoging van het strafmaximum voor het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie

De leden van de VVD-fractie vragen welke straffen in 2017 zijn opgelegd wegens het overtreden van artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht (Sr), wat de hoogste gevangenisstraf was, of ooit het maximum van één jaar gevangenisstraf is opgelegd en zo nee, wat dan de reden is van strafverhoging. Ook de leden van de SGP-fractie stellen vragen over de hoogte van de strafmaat in de praktijk. De leden van de SP-fractie stellen de vraag in hoeveel van de in 2017 behandelde zaken de rechter een hogere straf had willen opleggen dan volgens de huidige wet mogelijk is.

Het is niet goed mogelijk om zonder aanvullend dossieronderzoek cijfers te genereren over alle zaken die aan de rechter zijn voorgelegd waarin artikel 137d Sr (het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie) een rol speelt. De rechtspraak registreert zaken per delictgroep, waardoor zonder nader onderzoek geen onderscheid kan worden gemaakt in gevallen waarin artikel 137d Sr en gevallen waarin (ook) een ander discriminatieartikel, zoals 137c Sr (groepsbelediging), ten laste werd gelegd. Daar komt bij dat het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie vaak in combinatie met andere strafbare feiten wordt gepleegd. Dit betekent dat er naast strafzaken waarin alleen aanzetten tot geweld, haat en discriminatie ten laste wordt gelegd, ook zaken zijn waarin het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie als discriminatoir aspect bij een ander delict (bijvoorbeeld mishandeling) wordt meegewogen in het kader van strafeis en strafoplegging (de zogenoemde codis-delicten). In de laatstgenoemde zaken wordt het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie niet in alle gevallen expliciet in de tenlastelegging genoemd, en dus ook niet als zodanig door de rechtbank geregistreerd.

Uit opgevraagde cijfers bij de rechtspraak blijkt dat in 2017 in totaal negen strafzaken in eerste aanleg door de rechter uitspraak is gedaan, waarin (ook) artikel 137c/137d Sr expliciet ten laste is gelegd. In vijf van deze zaken volgde een veroordeling voor dat feit, in twee zaken volgde een veroordeling wegens een ander feit en in twee zaken volgde een algehele vrijspraak. In een van de zaken waarin een veroordeling voor artikel

137c/137d Sr werd uitgesproken werd een taakstraf van 40 uur opgelegd en in twee andere zaken een taakstraf van 80 uur. In twee zaken werd een taakstraf opgelegd in combinatie met een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf. Het ging om een taakstraf van 120 uur in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf van 30 dagen en een taakstraf van 60 uur in combinatie met een gevangenisstraf van zeven dagen, waarvan zes dagen voorwaardelijk.

De hoogste gevangenisstraf die werd opgelegd voor een zaak waarin (alleen) artikel 137c/137d Sr ten laste werd gelegd in de periode van 1 januari 2009 tot 1 januari 2019 betrof een gevangenisstraf van 180 dagen, waarvan 60 dagen voorwaardelijk. Voorbeelden van zaken waarin de rechter een hogere straf dan het wettelijk strafmaximum had willen opleggen zijn niet voorhanden. Het ligt overigens ook niet voor de hand dat een rechter zich hierover in een concrete zaak zou uitspreken. De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen alleen de strafmaat bij artikel 137d Sr te verdubbelen en niet de strafmaat bij andere discriminatiedelicten. De leden van de PvdA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» 2017–2021 is opgenomen dat in verband met de ernst van het delict haatzaaien de straf dient te worden verdubbeld. Met de verhoging van de wettelijke strafbedreiging wordt recht gedaan aan de ernst van dit delict. Artikel 137d Sr (aanzetten tot haat, discriminatie of geweld) kan ten opzichte van artikel 137c Sr (groepsbelediging) worden beschouwd als een volgende stap op de escalatieladder richting daadwerkelijke haatcriminaliteit en het gebruik van geweld. Op dit moment worden beiden delicten echter met dezelfde straf bedreigd, namelijk één jaar gevangenisstraf. Met de verhoging van de strafmaat voor artikel 137d Sr wordt ook in de wet tot uitdrukking gebracht dat het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld de volgende stap op de discriminatieladder is. Het strafmaximum voor aanzetten tot haat, discriminatie of geweld komt zo ook dichterbij in de buurt van opruiing (artikel 131 Sr), een delict dat onder omstandigheden verwant is aan de gedragingen in artikel 137d Sr.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie (artikel 137d Sr) meer maatschappelijke afkeuring en onrust veroorzaakt dan bijvoorbeeld mishandeling (artikel 300 Sr), verkrachting (artikel 242 Sr) of andere delicten.

Het is niet zo dat het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie tot meer maatschappelijke afkeuring leidt dan de door leden van de PVV-fractie genoemde gewelds- en zedendelicten. De ernst van een bepaald delict, ook in relatie tot andere delicten, wordt tot uitdrukking gebracht via het wettelijke strafmaximum. Op ernstige delicten die veel maatschappelijke afkeuring en onrust veroorzaken, zoals gewelds- of zedendelicten waarmee inbreuk wordt gemaakt op de lichamelijke integriteit, staan hoge wettelijke strafmaxima. Die kunnen in geval van aanwezigheid van strafverzwarende omstandigheden oplopen tot achttien jaar gevangenisstraf. Op het delict aanzetten tot geweld, haat en discriminatie staat een veel lager strafmaximum. Dit bedraagt nu ten hoogste een jaar gevangenisstraf en wordt in dit wetsvoorstel verdubbeld tot twee jaren gevangenisstraf. Met deze strafverhoging geeft het kabinet uitdrukking aan een verandering in de opvattingen over de laakbaarheid en strafwaardigheid van deze gedragingen. Uit dit – ook na de voorgestelde strafverhoging – ten opzichte van de gewelds- en zedendelicten aanmerkelijk lager liggende strafmaximum kan worden afgeleid dat deze gedragingen minder laakbaar en strafwaardig worden geacht dan gedragingen die daadwerkelijk een fysieke inbreuk veroorzaken.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering op de hoogte is van het feit dat grote democratieën, zoals de Verenigde Staten, een veel grotere mate van vrijheid van meningsuiting kennen.

Het recht op vrijheid van meningsuiting is een groot goed. De vrijheid van meningsuiting is evenwel geen absoluut recht. Beperkingen van dat recht zijn mogelijk en wenselijk, in het bijzonder daar waar door de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting (fundamentele) rechten van anderen in het gedrang dreigen te komen. Dit betekent dat bij het bepalen van de grenzen van de vrijheid van meningsuiting sprake is van een belangenafweging. Het resultaat van deze belangenafweging is mede afhankelijk van de historische, maatschappelijke en culturele achtergrond van een land. Daarbij geldt over het algemeen dat in Europese landen meer aandacht is voor de positieve verplichting van de overheid om de (fundamentele) rechten van individuen, groepen en de gemeenschap als geheel te beschermen.¹

De leden van de PVV-fractie vragen waarom een verhoging van de strafmaxima niet ook doorgevoerd wordt bij de overige delicten in het Wetboek van Strafrecht.

Sinds het ontstaan van het Wetboek van Strafrecht is het oordeel over de ernst van het feit het belangrijkste ijkpunt voor het te bepalen strafmaximum. Daarbij is er oog voor afstemming met de strafmaxima bij vergelijkbare delicten. De leidende gedachte is dat de strafmaxima in hun onderlinge verhouding de ernst van de verschillende delicten tot uitdrukking brengen. Naar aanleiding van een onderzoek naar de wettelijke strafmaxima zijn in 2006 op die plaatsen waar inconsistenties waren of waar maatschappelijke opvattingen waren veranderd, de strafmaxima in aangepast.² Ook bij de sindsdien ingevoegde delicten geldt als richtsnoer dat rekening wordt gehouden met de aan het Wetboek ten grondslag liggende systematiek om de ernst van het strafbare feit tot uitdrukking te laten komen in de strafmaat. De strafverhoging voor enkele actuele delictsvormen past binnen voornoemde kaders. Hiermee wordt recht gedaan aan veranderende opvattingen over de ernst van veelvoorkomende en indringende vormen van criminaliteit.

De leden van de PVV-fractie vragen of de delictomschrijving in artikel 137d Sr voldoende duidelijk is en op geen enkele manier strijdig is met het lex certa beginsel.

Artikel 137d Sr bestaat in zijn huidige opzet sinds 1971. In 1992 en 2005 werden enkele discriminatiegronden toegevoegd. De gebruikte bewoordingen in artikel 137d Sr – waarin overigens met dit wetsvoorstel geen wijzigingen worden aangebracht – sluiten aan bij bepalingen in diverse internationale en Europese instrumenten, waaronder artikel 2 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie, artikel 2 van het Aanvullend protocol bij het Cybercrimeverdrag betreffende de strafbaarstelling van handelingen van racistische en xenofobische aard verricht via computersystemen en artikel 1, onder a, van kaderbesluit 2008/913/JHA van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaald vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht. Uit jurisprudentie blijkt niet van problemen ten aanzien van artikel 137d Sr in verhouding tot het lex certa-beginsel.

De leden van de PVV-fractie vragen of kan worden aangegeven op welke gegevens de regering baseert dat in de samenleving expliciet behoefte bestaat om te voorkomen dat het recht op de vrijheid van meningsuiting wordt misbruikt, in hoeverre hiernaar onderzoek is gedaan, of een peiling

¹ Zie ook M. van Noorloos, *Hate Speech Revisited*, Intersentia: Cambridge 2011, blz. 33 en 63 en de daar aangehaalde literatuur.

² Zie de Wet herijking strafmaxima; Stb. 2006, 11.

is gehouden onder burgers en waarop de regering de verwachting baseert dat het verhogen van het strafmaximum voor het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie acceptabel is.

Het beeld van de regering is dat er binnen de samenleving veel aandacht voor dit onderwerp bestaat, mede als gevolg van de toenemende mogelijkheden om via internet en sociale media een podium te zoeken voor discriminatie, haat en geweld. Hierbij baseert de regering zich onder meer op het feit dat incidenten vrijwel altijd tot maatschappelijke onrust en kamervragen leiden. Concrete onderzoeksgegevens zijn niet voorhanden. Van de strafverhoging gaat het duidelijke signaal uit dat het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie niet acceptabel is en harder zal worden aangepakt.

De leden van de GroenLinks-fractie delen de zorgen over de ontwrichtende werking van discriminerende en tot haat en geweld aanzettende uitingen. Deze leden vragen of er naast de strafverhoging voor het aanzetten tot geweld, haat en discriminatie niet moet worden voorzien in strafverzwaring voor een bredere groep delicten die bekend staan als «hate crimes» en of de regering de mening deelt dat geweldsdelicten die zijn begaan met een racistisch of discriminatoir oogmerk met een hogere straf zouden moeten worden bedreigd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de dreiging ook in het geval van een racistisch, religieus, homofob of antisemitisch oogmerk bij bijvoorbeeld vernieling, mishandeling of geweld, verder reikt dan het individu waarop deze vernieling, mishandeling of geweld is gericht, doordat deze handelingen zijn gericht tegen het individu als lid van een vermeend minderwaardige groep. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering vindt van het voornemen van deze fractie om samen met de GroenLinks-fractie te komen met een initiatiefwetsvoorstel waarin een discriminatoir oogmerk als een wettelijke strafverzwaringgrond wordt geïntroduceerd.

Evenals de leden van de GroenLinks-fractie en de ChristenUnie-fractie vindt de regering het van belang dat in strafzaken aandacht wordt besteed aan een discriminatoir motief. Misdriften als vernieling, mishandeling of openlijke geweldpleging maken een inbreuk op belangrijke rechtsgoederen als lijf en goed. Wanneer daarbij sprake is van een discriminatoir motief raakt dat eveneens belangrijke uitgangspunten van de (pluriforme) samenleving, zoals aanspraken van burgers op gelijkheid en het zijn van volwaardig burger. Wanneer een discriminatoir motief heeft meegespeeld bij het plegen van een algemeen delict als mishandeling of openlijke geweldpleging, ook wel aangeduid als codis-feit, dan leidt dit dan ook tot een hogere strafeis. Op grond van de Aanwijzing discriminatie³ en de Richtlijn voor strafvordering discriminatie⁴ van het openbaar ministerie wordt in dat geval het discriminatie-aspect in het requisitoir benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de strafeis betrokken. Als gevolg daarvan zal een strafeis tot 50% of – bij een ingrijpend delict – tot 100% hoger uitvallen. Het strafmaximum dat geldt voor het delict kan daarbij niet worden overschreden.

Zoals is uiteengezet in de brief van 19 juni 2018⁵ aan de Kamer kan het introduceren van een discriminatoir motief als een wettelijke strafverzwaringgrond een mogelijke aanvulling vormen op het bestaande beleid. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat introductie van een strafverzwarende omstandigheid in de wet de vervolging van codis-feiten juist moeilijker maakt, in het bijzonder omdat in dat geval het discriminatoir

³ 2018A009, Stcr. 2018, 68988.

⁴ 2015R001, Stcr. 2015, 4225.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 442.

motief steeds wettig en overtuigend moet zijn bewezen. Om deze reden is in eerdergenoemde brief aangegeven dat eerst een onderzoek zal worden verricht, dat uit twee delen bestaat. Het eerste gedeelte van het onderzoek zal rechtsvergelijkend van aard zijn. Bezien zal worden hoe verschillende ons omringende landen een discriminatoir oogmerk als strafverzwarende omstandigheid bij de straftoemeting betrekken en hoe dit in de praktijk uitwerkt. In het tweede gedeelte van het onderzoek zal worden getracht inzicht te krijgen in hoeverre de beleidsintensiveringen van de afgelopen jaren hebben bijgedragen aan het goed toepassen van de huidige strafverzwaringgrond bij delicten met een discriminatie-aspect. Daarbij zal ook worden gezien of er andere beleidsintensiveringen denkbaar zijn om de huidige werkwijze te verbeteren. Dit onderzoek wordt in de loop van 2019 uitgevoerd.

De leden van de SP-fractie vragen op basis van welke gegevens de regering oordeelt dat de huidige maximumstraf die op overtreding van artikel 137d Sr staat niet afdoende is.

Met het verhoogde strafmaximum wordt recht gedaan aan de veranderde maatschappelijke opvattingen over de ernst van het feit en wordt het strafmaximum tevens meer in evenwicht gebracht met strafmaxima die gelden voor aanverwante delicten. Van de strafverhoging gaat het duidelijke signaal uit dat het delict haatzaaien een passende bestraffing behoeft.

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op de punten in de brief van het COC over het wetsvoorstel, te weten het verdubbelen van de strafmaat en het creëren van duidelijkheid over het verbod op discriminatie wegens genderidentiteit, -expressie, geslachtskenmerken en seksuele gerichtheid. Specifiek verzoeken deze leden om daarbij in te gaan op de herziene richtlijn van het openbaar ministerie waarin met ingang van 1 januari 2019 de strafeis voor het beledigen of mishandelen van mensen vanwege hun genderidentiteit wordt verhoogd.

Op grond van artikel 137d Sr is het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld tegen personen wegens onder meer hun geslacht of hun homo- of heteroseksuele gerichtheid strafbaar. Onder «homo- of heteroseksuele gerichtheid» vallen ook lesbische en biseksuele gerichtheid. Onder «geslacht» vallen ook geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie. Om die reden zie ik geen aanleiding de discriminatiegronden in artikel 137d Sr aan te passen. Anders dan in artikel 137d Sr is in artikel 137c Sr de discriminatiegrond «geslacht» niet opgenomen. Er bestond destijds brede overeenstemming dat opname van deze discriminatiegrond in artikel 137c Sr niet wenselijk was. De Emancipatieraad – van 1981 tot 1997 een officieel adviesorgaan van de regering op het terrein van roldoorbreking, herverdeling, participatie, gelijkheid en zelfstandigheid van mannen en vrouwen – meende dat met opname van deze grond in artikel 137c Sr de vrijheid van meningsuiting te zeer zou worden ingeperkt. Ook vreesde de Emancipatieraad dat een dergelijk discriminatieverbod eerder negatief zou uitpakken, omdat het gebruikt zou kunnen worden ter bescherming van gevestigde belangen, bijvoorbeeld om uitlatingen van feministische auteurs te verbieden. Door de wetgever werd belediging van mannen of vrouwen als beledigingsgrond te onbepaald geacht en daarmee als een te grote inbreuk op het recht op vrijheid van meningsuiting beschouwd.⁶

Het ontbreken van «geslacht» als discriminatiegrond heeft tot gevolg dat situaties waarin enkel sprake is van belediging van trans- en intersekse personen als groep niet op basis van artikel 137c Sr strafbaar zijn. Wel kan belediging van een trans- of intersekse persoon wegens diens genderidentiteit- of expressie langs andere weg strafbaar zijn, namelijk indien de belediging plaatsvindt in een directe relatie tot de desbetref-

⁶ Kamerstukken II 1987/88, 20 239, nr. 3, blz. 3–4.

fende persoon. Persoonlijke belediging is strafbaar op grond van artikel 266 Sr. In de Aanwijzing discriminatie is opgenomen dat ook als het discriminatie-aspect is gelegen in een genderidentiteit die niet past bij het geboortegeslacht, dit wordt beschouwd als een commune delict met discriminatie-aspect. Dit betekent dat wanneer commune delicten worden gepleegd waarbij genderidentiteit als motief of aanleiding heeft gespeeld, of gebruikt is om het delict indringender te plegen, eveneens sprake is van een codis-feit. Als gevolg daarvan zal een strafeis in dergelijke gevallen 50% of 100% hoger uitvallen. Trans- en intersekse personen worden eveneens beschermd tegen discriminatie door de artikelen 137g Sr en 429quater Sr in welke bepalingen, net als in artikel 137d Sr, «geslacht» als discriminatiegrond is opgenomen. Ik ben bereid te onderzoeken of het in aanvulling op deze bestaande strafrechtelijke bescherming wenselijk is de discriminatiegrond genderidentiteit- en expressie in artikel 137c Sr op te nemen. Ik zal daarom bij het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het OM nagaan of er feiten zijn waaruit blijkt dat de geschetste bescherming op grond van het Wetboek van Strafrecht in de praktijk onvoldoende is om in gevallen waarin dit is aangewezen, strafrechtelijk op te treden. Ook zal ik het COC en TNN vragen of zij over voorbeelden beschikken waarin strafrechtelijk optreden niet mogelijk bleek. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de verhoging van het strafmaximum zich verhoudt tot de aangescherpte Aanwijzing discriminatie van het openbaar ministerie.

Evenals aan de strafverhoging ligt aan de vernieuwde Aanwijzing het uitgangspunt ten grondslag dat discriminatiefeiten een grote maatschappelijke impact hebben. Waar een strafbaar en bewijsbaar discriminatiefeit een grote maatschappelijke impact heeft (gehad) neemt de opportuniteit tot vervolging toe. De Aanwijzing bevat onder meer wegingsfactoren om te bepalen of er sprake is van een grote maatschappelijke impact en handvatten om een selectie te maken uit grote aantallen strafbare uitingen op social media waarvan aangifte is gedaan en draagt aldus bij aan een effectieve aanpak van discriminatiefeiten. In de Aanwijzing wordt tot uitdrukking gebracht dat in de strafmaat de maatschappelijke afwijzing van discriminatie duidelijk naar voren dient te komen. Het verhoogde strafmaximum biedt het OM de mogelijkheid om een aangescherpt strafvorderingsbeleid te voeren.

2.2. Zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal

De leden van de VVD-fractie vragen naar de concrete meerwaarde van de zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal. Deze leden wijzen op verschillende in de memorie van toelichting genoemde voorbeelden van nieuwe ongewenste activiteiten, zoals het plaatsen van filmpjes op gluurwebsites, sexting, exposing of het filmen onder de rok of jurk en vragen of zij het juist zien dat deze gedragingen nu al strafbaar zijn gesteld via delicten als het gebruik van een verborgen camera, smaad, laster, belediging en bedreiging en welke concrete situatie de regering strafbaar wil stellen die nu nog niet strafbaar is.

Het huidige juridische kader biedt aanknopingspunten voor de aanpak van de in de memorie van toelichting genoemde vormen van misbruik van seksueel beeldmateriaal, maar kent tegelijkertijd beperkingen, omdat de huidige algemeen geformuleerde strafbepalingen onvoldoende de kern van het strafbare handelen tot uitdrukking brengen. Het nieuwe artikel 139h Sr is specifiek toegesneden op veelvoorkomende vormen van misbruik van seksueel beeldmateriaal. Hierdoor worden naar verwachting de opsporing, vervolging en bewezenverklaring van dit delict eenvoudiger. De nieuwe strafbaarstelling breidt de strafbaarheid van misbruik

van seksueel beeldmateriaal op verschillende punten uit. Ten eerste wordt het heimelijk vervaardigen van seksueel beeldmateriaal, zoals het filmen onder een jurk of rok, strafbaar gesteld ongeacht de plaats waar dit gebeurt of het middel dat hiervoor wordt gebruikt, alsmede het de beschikking hebben over en openbaar maken van op deze wijze tot stand gekomen beeldmateriaal (artikel 139h, eerste lid). Heimelijk filmen is nu onder bepaalde omstandigheden al strafbaar op grond van de artikelen 139f Sr en 441b Sr. Maar deze strafbaarstellingen hebben een te beperkt toepassingsbereik. Het misdrijf in artikel 139f Sr mist toepassing bij het heimelijk filmen op voor publiek toegankelijke plaatsen. Een belangrijke beperking in artikel 441b Sr is dat de camera ergens op of in moet zijn aangebracht. Deze strafbaarstellingen schieten te kort als het gaat om het op straat heimelijk filmen met een smartphone onder een rok of jurk. Ten tweede wordt het strafbaar om seksueel beeldmateriaal van een ander te openbaren met het oogmerk van benadeling (artikel 139h, tweede lid, Sr). Verspreiding van seksueel beeldmateriaal is nu onder bepaalde omstandigheden al strafbaar, namelijk als er sprake is van aanranding van iemands eer of goede naam (belediging) al dan niet door tenlastelegging van een bepaald feit (smaad) of van bedreiging. Door de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verleggen naar openbaarmaking met het oogmerk de afgebeelde te benadelen kunnen situaties als het bewust zonder toestemming van de afgebeelde handelen of het delen van persoonlijke gegevens van de afgebeelde bij het beeldmateriaal, zoals het telefoonnummer of de adresgegevens, een strafbare handeling opleveren. Onder openbaarmaking valt zowel het aan één of meer personen bekend maken. Dit houdt in dat de dader zich wendt tot het publiek of iemand in het publiek; van de dader moet gezegd kunnen worden dat hij moet hebben willen openbaar maken.⁷

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre is er sprake van georganiseerde criminaliteit als in groepen via gluurwebsites seksueel beeldmateriaal illegaal wordt gedeeld en of het met de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal gemakkelijker wordt daders in groepsverband aan te pakken.

De nieuwe strafbaarstelling maakt het naar verwachting eenvoudiger voor het openbaar ministerie om daders van misbruik van seksueel beeldmateriaal op te sporen, te vervolgen en te veroordelen. Het strafrechtelijk optreden zal gericht zijn op de vervaardiger die opzettelijk en zonder medeweten of toestemming van de afgebeelde seksueel beeldmateriaal vervaardigt en de verspreider die beeldmateriaal openbaar maakt met het oogmerk de afgebeelde persoon te beschadigen. Het strafrechtelijk optreden zal nader worden uitgewerkt in het strafvorderingsbeleid van het OM. Hierbij kunnen aspecten als stelselmatigheid en grootschaligheid van het handelen worden betrokken en in de strafeis tot uitdrukking worden gebracht.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal zich verhoudt tot grooming, waarbij het seksuele beeldmateriaal wordt gebruikt ter chantage maar nog niet is gepubliceerd.

Grooming betreft het online benaderen van een kind met als uiteindelijk doel het plegen van seksueel misbruik met dat kind. Grooming van kinderen beneden de leeftijd van zestien jaren is strafbaar gesteld in artikel 248e Sr als zedendelict. De delictsgedraging is het doen van een voorstel tot een ontmoeting met een kind, gevolgd door een handeling gericht op het verwezenlijken van die ontmoeting. Bepaalde vormen van grooming kunnen onder de delictsommschrijving van artikel 248a Sr worden gebracht. Dit zedendelict heeft betrekking op situaties waarin een minderjarige via internet met gebruik van middelen (giften, beloften of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht) wordt

⁷ Noyon/Langemeijer/ Rimmelink Strafrecht, art 131 Sr, aant. 3.

aangezet tot het aannemen van seksueel getinte houdingen of het plegen van seksuele handelingen met zichzelf of met een derde en dit voor de verdachte te zien is op een webcam. Verder kan het enkele vervaardigen of het bezitten van kinderpornografisch beeldmateriaal (een afbeelding waarop een seksuele gedraging waarbij een kind is betrokken) al een zedendelict opleveren (artikel 240b Sr). Als seksueel beeldmateriaal niet openbaar wordt gemaakt, maar wordt gebruikt als chantagemiddel voor seksueel misbruik van kinderen, dan ligt vervolging wegens een van deze ernstiger zedendelicten in de rede.

De leden van de fractie van D66 vragen om een nadere toelichting op de plaatsing van de strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal in Titel V, Misdrijven tegen de openbare orde in plaats van in Titel XIV, Misdrijven tegen de zeden. Deze leden vragen of de regering erkent dat het brengen van een slachtoffer in een compromitterende situatie de kern van het verwijt is en dat ook andere afbeeldingen van onwenselijke situaties, al dan niet compromitterend gemaakt met teksten en vrijgegeven persoonsgegevens, eveneens de persoonlijke levenssfeer kunnen aantasten.

Met de plaatsing van de strafbaarstelling in Titel V, Misdrijven tegen de openbare orde wordt tot uitdrukking gebracht dat de kern van het strafrechtelijke verwijt is dat inbreuk wordt gemaakt op de (seksuele) privacy van een ander. Het gevolg hiervan is dat gedragingen die een evidente privacy-schending opleveren, zoals het zonder medeweten en/of toestemming van tot stand brengen van seksueel beeldmateriaal (eerste lid) en het openbaar maken van seksueel beeldmateriaal om de afgebeelde schade te berokkenen, strafbaar worden. Door de afbakening tot seksueel beeldmateriaal wordt de strafrechtelijke bescherming toegespitst op evidente privacyschendingen. Een strafbaarstelling van iedere openbaarmaking van beeldmateriaal waardoor de afgebeelde in een compromitterende situatie wordt gebracht zou dermate ruim zijn dat deze op gespannen voet kan komen te staan met het legaliteitsbeginsel en de vrijheid van meningsuiting.

De leden van de fractie van D66 vragen of stiekem gemaakt beeldmateriaal van seksuele aard, al dan niet geplaatst op gluurwebsites, onder de reikwijdte van de strafbepaling valt.

Het stiekem vervaardigen van afbeeldingen van seksuele aard alsmede het hierover beschikken en openbaar maken hiervan valt onder de reikwijdte van het nieuwe artikel 139h, eerste lid, onder a en b, Sr. Indien stiekem gemaakt beeldmateriaal op internet wordt geplaatst met het oogmerk om de afgebeelde te benadelen kan er tevens sprake zijn van een strafbare gedraging in de zin van artikel 139h, tweede lid, Sr.

De leden van de D66-fractie merken op dat de strafrechtpraktijk gebaat is bij een werkbare definitie van het bestanddeel «afbeelding van seksuele aard» en vragen om een toelichting in welke gevallen een afbeelding van seksuele aard is en in welke gevallen niet.

Een afbeelding van «seksuele aard» is een afbeelding die een zodanig intiem seksueel karakter heeft dat deze door ieder redelijk denkend mens als privé zal worden beschouwd. Onder «afbeelding» worden alle vormen van beeldmateriaal verstaan, zoals foto's, videomateriaal en live streamingbeelden. Bij afbeeldingen van seksuele aard kan het gaan om beeldmateriaal waarop het ontblote lichaam van iemand is te zien. Of om beeldmateriaal waarop het deels ontblote lichaam is te zien en lichaamsdelen als borsten of billen of geslachtsdelen prominent in beeld worden gebracht. Ook beeldmateriaal van iemand die, al dan niet (deels) ontbloot, seksuele handelingen verricht met of aan het eigen lichaam of iemand met wiens lichaam seksuele handelingen worden verricht, kunnen een afbeelding van seksuele aard opleveren.

De leden van de fractie van D66 kunnen zich voorstellen, mede gelet op de intieme en gevoelige aard van het beeldmateriaal, dat de behoefte van het slachtoffer om aangifte te doen bepalend kan zijn. Zij vragen de regering toe te lichten waarom er niet voor is gekozen misbruik van seksueel beeldmateriaal alleen op klacht van degene tegen wie het misdrijf is gepleegd te vervolgen.

Klachtdelicten vormen een uitzondering in het Wetboek van Strafrecht. Ook bij delicten die niet zijn aangemerkt als klachtdelict wordt rekening gehouden met de behoefte van slachtoffers om tot vervolging over te gaan. Als de politie of het openbaar ministerie een zaak op het spoor komen zonder dat zich een slachtoffer heeft gemeld zullen zij proberen het slachtoffer te achterhalen en met het slachtoffer in gesprek gaan over de wenselijkheid van vervolging.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat op advies van de Raad voor de rechtspraak een vorm van voorwaardelijk opzet aan de delictomschrijving is toegevoegd. Deze leden vragen om concrete voorbeelden waarmee het redelijke vermoeden kan worden gepreciseerd. Hoe moet de situatie worden geduid waarin bijvoorbeeld een derde rechtmatig toegang heeft tot de cloud van verdachte, waarin dergelijk vervaardigd beeldmateriaal voorhanden is?

In artikel 139h, eerste lid, onder b, Sr wordt strafbaar gesteld het beschikken hebben of openbaar maken van een afbeelding van seksuele aard in de wetenschap of het redelijke vermoeden dat deze afbeelding door of als gevolg van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen. Met de formulering «weten of redelijkerwijs moet vermoeden dat een afbeelding door of als gevolg van een onder a strafbare handeling is verkregen» wordt qua schuldverband aangesloten bij de formulering in artikel 139f onder 2° Sr, zoals dat artikel luidde tot 1 maart 2019. De opzetvariant betreft het weten dat de afbeelding heimelijk en/of zonder toestemming is vervaardigd. Hieronder valt ook voorwaardelijk opzet (de aanmerkelijke kans hierop aanvaarden). De schuldvariant is het redelijkerwijs moeten vermoeden dat de afbeelding heimelijk en/of zonder toestemming is vervaardigd. Deze schuldvariant is mede in reactie op de ontvangen adviezen toegevoegd aan artikel 139h, eerste lid, onder b, Sr. Voor bewezenverklaring is niet nodig dat bewezen kan worden dat de beschikker of openbaarmaker wist dat de afbeelding heimelijk of zonder toestemming is gemaakt – bijvoorbeeld omdat hij de afbeelding zelf heeft gemaakt – maar wel dat hij aanmerkelijk onvoorzichtig handelde en dit bij enig nadenken wel had kunnen vermoeden. Bij het enkele rechtmatig toegang hebben tot de cloud van een verdachte zal hier over het algemeen geen sprake van zijn, hiervoor zijn bijkomende omstandigheden vereist.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan verduidelijken of internet service providers en bedrijven zoals Facebook, Google en WhatsApp wel of niet het nieuwe artikel 139h Sr overtreden als wraakporno niet wordt verwijderd of wanneer zij onvoldoende maatregelen nemen om verspreiding van wraakporno tegen te gaan.

Als internet service providers (ISP's) en andere tussenpersonen meewerken aan de Notice & Takedown procedure die ertoe dient strafbaar materiaal van een Nederlandse server verwijderd te krijgen, dan geldt de vervolgingsuitsluitingsgrond in artikel 54a Sr en zal strafrechtelijk optreden niet aan de orde zijn. Met betrekking tot aanbieders van een communicatiedienst die niet reageren op aan hen gestuurde meldingen in het kader van de Notice & Takedownprocedure of die de code niet ondertekend hebben kan de officier van justitie op basis van artikel 125p van het Wetboek van Strafvordering bevelen dat de nodige maatregelen worden getroffen om het materiaal ontoegankelijk te maken. Bij niet meewerken kan strafrechtelijk worden opgetreden wegens het niet

voldoen aan een bevoegd gegeven ambtelijk bevel (184 Sr) dan wel voor het plegen of medeplegen van het strafbare feit.

De leden van de SP-fractie vinden het belangrijk in de strijd tegen misbruik van seksueel beeldmateriaal dat ook het Expertisecentrum Online Kindermisbruik (EOKM) zijn werk goed kan doen. Deze leden vragen of gegarandeerd kan worden dat het EOKM de komende jaren voldoende financiële middelen krijgt om het toenemend aantal meldingen van online seksueel misbruik het hoofd te kunnen bieden.

Het EOKM is een belangrijke partner in de aanpak van online seksueel kindermisbruik en vervult een spilfunctie in de zelfregulering die door het bedrijfsleven plaatsvindt om kinderporno te verwijderen. Het EOKM ontvangt – naast financiering vanuit de Europese Unie, private partijen en enkele gemeenten – jaarlijks financiering voor de afhandeling van meldingen van online seksueel kindermisbruik (het Meldpunt Kinderporno). Daarnaast draagt het EOKM sinds 2018 bij aan de hernieuwde aanpak van online seksueel kindermisbruik. Daarvoor ontvangt het EOKM in 2019 en in 2020 additionele financiering. Zo ontvangt het EOKM extra financiering voor de hulplijn Stop it Now, ten behoeve van de hulpverlening aan downloaders van kinderpornografisch materiaal, om het aantal toekomstige meldingen van kinderpornografisch materiaal terug te dringen. De acties uit de «Hernieuwde aanpak online seksueel kindermisbruik» kunnen tot een herschikking van de rollen van betrokken partijen leiden, waaronder die van het EOKM, bijvoorbeeld wanneer een bestuursrechtelijke aanpak gestalte krijgt. Ook moeten de acties op den duur leiden tot een afname van kinderpornografisch content en daarmee van de meldingen bij het EOKM.

De leden van de SP-fractie vragen of onder het begrip «openbaar maken» ook valt het enkele tonen van een afbeelding aan iemand anders, bijvoorbeeld, door op een telefoon de foto of het filmpje aan een vriend of vriendin te laten zien.

Onder de term «openbaar maken» in artikel 139h Sr valt het aan één of meer personen bekend maken. Dit houdt in dat de dader zich wendt tot het publiek of iemand in het publiek; de dader moet de wil gehad hebben om openbaar te maken.⁸ Bij het tonen van een afbeelding aan een groep omstanders zal dit over het algemeen kunnen worden aangenomen, maar bij het enkele tonen van de afbeelding aan één persoon zal hier niet onder alle omstandigheden sprake van zijn. Voor strafbaarheid is voorts vereist dat de degene die openbaar maakt weet of het redelijke vermoeden heeft dat de afbeelding door of als gevolg van een strafbare handeling is vervaardigd (eerste lid) dan wel dat degene die de afbeelding openbaar maakt dit doet met het oogmerk van benadeling (tweede lid).

De leden van de SP-fractie vragen naar het verschil tussen artikel 139h Sr (nieuw) en artikel 240b Sr en naar voorbeelden van afbeeldingen die wel onder artikel 139h Sr zouden vallen, maar niet onder artikel 240b Sr. Artikel 139h Sr beschermt tegen misbruik van beeldmateriaal met een privé karakter. De strafbaarstelling van (onder meer) het vervaardigen en verspreiden van kinderpornografisch materiaal in artikel 240b Sr heeft tot doel het tegengaan van seksueel misbruik van kinderen, de exploitatie daarvan, het aanmoedigen en verleiden van kinderen aan seksueel gedrag en het tegengaan van een subcultuur die seksueel misbruik van kinderen bevordert.

Een afbeelding van seksuele aard in de zin van artikel 139h Sr is een afbeelding die een zodanig intiem seksueel karakter heeft dat deze door ieder redelijk denkend mens als privé zal worden beschouwd. Een kinderpornografische afbeelding in de zin van artikel 240b Sr is een afbeelding van een (kennelijk) minderjarige die (schijnbaar) betrokken is bij een seksuele gedraging.

⁸ Noyon/Langemeijer/ Rammelink Strafrecht, art 131 Sr, aant. 3.

Dit kan een afbeelding zijn die een gedraging van een minderjarige van expliciet seksuele aard toont, die reeds door haar karakter strekt tot het opwekken van seksuele prikkeling. Maar ook een afbeelding die gelet op de wijze waarop zij tot stand is gekomen strekt tot het opwekken van seksuele prikkeling, zoals een afbeelding van een minderjarige in een houding of omgeving die op zichzelf of in andere omstandigheden «onschuldig» zou kunnen zijn, maar die in het concrete geval een onmiskenbaar seksuele strekking heeft.⁹

Voorbeelden van afbeeldingen die aangemerkt kunnen worden als een afbeelding in de zin van 139h Sr, maar niet als een afbeelding in de zin van artikel 240b Sr, zijn afbeeldingen van volwassenen waarop het ontblote lichaam van iemand te zien is of het deels ontblote lichaam te zien is en lichaamsdelen als borsten of billen of geslachtsdelen prominent in beeld worden gebracht of afbeeldingen waarop seksuele handelingen waarbij het lichaam van een volwassene is betrokken te zien zijn.

2.3 Verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie en liquidatiegeweld

De leden van de VVD-fractie geven aan blij te zijn dat gevolg is gegeven aan de langgekoesterde wens van deze leden om de straffen voor deelneming aan een criminele organisatie en bezit van automatische vuurwapens te verhogen. Deze leden vragen of de regering kan ingaan op de jurisprudentie op grond van artikel 140 Sr en artikel 55 van de Wet wapens en munitie (Wwm), hoe hoog de straffen die tot nu toe op grond van die artikelen zijn opgelegd en hoe vaak het huidige strafmaximum is opgelegd.

Uit de jurisprudentie van de afgelopen jaren blijkt dat artikel 140 Sr meestal in combinatie met andere delicten ten laste wordt gelegd, waarbij de andere delicten veelal de gronddelicten betreffen waar de criminele organisatie zich mee bezig houdt. In de afgelopen drie jaren is artikel 140 Sr op jaarbasis bewezen verklaard in tussen de 100 en 170 zaken in eerste aanleg, zo blijkt uit de registratie van vonnissen door de Raad voor de rechtspraak. Van die zaken betroffen jaarlijks gemiddeld tien zaken gevallen waarin alleen artikel 140 Sr bewezen is verklaard. De hoogte van de straffen in deze zaken varieert sterk. De hoogste straf in een zaak waarin enkel artikel 140 Sr bewezen is verklaard betreft een gevangenisstraf van vijf jaar en tien maanden. In andere dergelijke zaken varieerden de straffen tussen een aantal maanden en bijna het strafmaximum van zes jaar gevangenisstraf. Bij de zaken waarin artikel 140 Sr bewezen is verklaard naast andere delicten variëren de straffen vanzelfsprekend nog meer, afhankelijk van de andere (grond-)delicten die mede ten laste zijn gelegd. Zo zijn in verschillende zaken gevangenisstraffen opgelegd van zeven, acht of negen jaren, die boven het strafmaximum voor artikel 140 Sr liggen. In enkele zaken zijn beduidend hogere gevangenisstraffen opgelegd, van elf jaar en zes maanden en negentien jaar en zes maanden. De gemiddelde straf die is opgelegd in de zaken waarin artikel 140 Sr mede ten laste is gelegd in de afgelopen drie jaren ligt tussen de twee jaar en zes maanden en drie jaar. Onder deze zaken vallen zowel zaken waarin artikel 140, eerste lid, Sr bewezen is verklaard als – in kleinere aantallen – zaken waarin het huidige artikel 140, derde lid, Sr bewezen is verklaard. Op basis van de beschikbare cijfers is niet aan te geven in hoeveel zaken het strafmaximum is opgelegd of in hoeveel zaken het opgelegde strafmaximum voor artikel 140 Sr deel uitmaakt van een hogere opgelegde gevangenisstraf.

De hoogste straf die is opgelegd in een zaak in eerste aanleg waarin alleen artikel 55 van de Wwm bewezen is verklaard was in 2016 150 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf, in 2017 90 dagen voorwaardelijke

⁹ Zie in dit verband: ECLI:NL:HR:2010:BO6446.

gevangenisstraf en in 2018 120 dagen gevangenisstraf, waarvan de helft voorwaardelijk.

De leden van de CDA-fractie uiten zich positief over de verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor deelneming aan een ernstig ondermijnende criminele organisatie en liquidatiegeweld en zien deze maatregel als onderdeel van een breder pakket dat zal bijdragen aan een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze leden merken op dat criminelen die in georganiseerd verband actief zijn, met name in de hogere echelons, vaak calculerend te werk gaan, waarbij de pakkans en de strafmaat een belangrijke rol spelen. Volgens de leden van de CDA-fractie komt uit de opsporingspraktijk naar voren dat georganiseerde criminaliteit in Nederland aan terrein won mede vanwege de lage straffen op zware delicten. Deze leden verzoeken de regering hierop te reflecteren.

De strafverhoging is een maatregel binnen het bredere pakket aan maatregelen om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Voor een uitgebreide beschrijving van het totale pakket aan maatregelen verwijs ik naar mijn brief aan de Kamer van 11 juli 2018.¹⁰ Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven kan worden verondersteld dat criminelen die in georganiseerd verband actief zijn en zich bezig houden met bijvoorbeeld grootschalige drugshandel of witwaspraktijken, voor een deel ook calculerend te werk gaan. Hoewel er nauwelijks onderzoeksgegevens beschikbaar zijn, valt te verwachten dat zaken als pakkans en strafmaat een rol spelen bij dergelijke calculatie, evenals andere factoren zoals de verwachte winsten van de desbetreffende gronddelicten, de mate waarin men aan benodigde middelen (bijvoorbeeld grondstoffen, wapens) kan komen, de risico's die men loopt en de acceptatie in de eigen omgeving. Een voorbeeld van concrete indicaties van dergelijke calculatie komt naar voren in recent onderzoek van de universiteiten van Tilburg, Gent en Leuven¹¹ waarin wordt verwezen naar interviews met voor drugshandel of -productie veroordeelde gedetineerden, waaruit kan worden afgeleid dat criminele betrokkenen op zoek gaan naar locaties waar de objectieve pakkans lager wordt ingeschat. De mate waarin ze ervan overtuigd zijn dat de politiediensten meer of minder bewust oog hebben voor mogelijke drugs misdrijven speelt een rol bij de keuze om in een bepaald gebied actief te worden. Verder verwijst dit onderzoek naar onrust in het criminele milieu die is ontstaan door de intensivering van de geïntegreerde aanpak van drugs criminaliteit in Brabant en Zeeland in de afgelopen jaren, en die ook een rol heeft gespeeld bij expansie van de drugsproductie buiten Nederland. Bij de overweging om over te gaan tot verhoging van de maximumstraf speelt het afschrikwekkende effect van hogere straffen in relatie tot deze calculerende houding veelal een rol. In meer algemene zin is georganiseerde criminaliteit naar zijn aard een fenomeen dat zich in belangrijke mate in het verborgene afspeelt. Harde gegevens over de omvang ontbreken daarom veelal wat het onder andere bemoeilijkt om harde uitspraken te doen over oorzaken en gevolgen bij geconstateerde trends. Periodieke rapportages zoals het Nationaal Dreigingsbeeld en de Monitor Georganiseerde Criminaliteit geven wel een beeld van globale ontwikkelingen binnen de georganiseerde criminaliteit, en gaan waar mogelijk ook in op oorzakelijke verbanden. Over de aanname dat de georganiseerde criminaliteit in Nederland aan terrein zou hebben gewonnen mede vanwege lage straffen op zware delicten, zijn geen onderzoeksgegevens beschikbaar. Dergelijke trends zijn van een dusdanig complex aan factoren afhankelijk – waaronder factoren op het vlak van preventie, repressie en omgeving, maar ook internationale ontwikkelingen in de «markten van georganiseerde misdaad» – dat een dergelijke observatie zich moeilijk laat staven.

¹⁰ Kamerstukken II, 29 911, nr. 207.

¹¹ Illegale drugsmarkten in België en Nederland: communicerende vaten?, p. 245.

De leden van de SP-fractie erkennen dat ondermijnende criminaliteit een groot probleem is en tevens een steeds groter probleem lijkt te worden en vragen de regering om te onderbouwen waarom ernstige ondermijnende criminaliteit zal afnemen als de strafmaxima verhoogd worden voor handel in en bezit van automatische vuurwapens en voor deelneming aan een criminele organisatie met een ernstig crimineel oogmerk. Deze leden stellen de vraag of het niet nuttiger kan zijn daarnaast de pakkans te verhogen, en meer agenten op straat te hebben lopen die ook echt door kunnen rechercheren.

Terecht vragen de leden van de SP-fractie aandacht voor de noodzaak van een brede aanpak om ondermijnende criminaliteit terug te dringen. Daarbij gaat het om het verminderen van de gelegenheid voor deze vormen van criminaliteit, in combinatie met een krachtiger aanpak in termen van handhaving, opsporing en vervolging. De verhoging van het strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie met een ernstig crimineel oogmerk moet worden gezien als een maatregel ter versterking van het strafrechtelijk instrumentarium. Daarom maakt dit voorstel ook onderdeel uit van de wetgevingsagenda ondermijning, één van de pijlers van het Programma Anti-ondermijning van mijn ministerie. Binnen dit pakket draagt deze specifieke maatregel bij aan een effectievere aanpak van ondermijning. Deze maatregel geeft gevolg aan de praktijkconstatering dat er een categorie criminele organisaties is waarbij het huidige strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie onvoldoende recht doet aan de ernst van de delicten waar deze organisatie zich aan schuldig maakt en/of waartoe voorbereidingen worden getroffen. Het gaat hierbij niet om grote aantallen criminele organisaties, maar wel om criminele organisaties die qua ernst van hun activiteiten de grootste ondermijnende effecten teweeg brengen, waar zware straffen gepast zijn. In combinatie met alle overige maatregelen, zoals ook op het terrein van versteviging van de intelligencepositie en intensivering van de geïntegreerde aanpak, wordt hiermee de aanpak van dergelijke groepen versterkt.

De leden van de SP-fractie vragen of er voorbeelden zijn van zaken waarin de rechter wel een hogere straf uit had willen delen, maar dat volgens de huidige wet niet mogelijk was.

Concrete voorbeelden van zaken waarin de rechter een hogere straf uit had willen delen, maar dat volgens de huidige wet niet mogelijk was, zijn niet voorhanden. Het ligt overigens ook niet voor de hand dat een rechter zich hierover in het vonnis zou uitlaten.

De leden van de SGP-fractie vragen of kan worden toegelicht in welke situaties artikel 140 Sr op dit moment wordt ingezet, hoe vaak dit gebeurt en wat de opgelegde straffen zijn.

De zaken waarin artikel 140 Sr ten laste wordt gelegd variëren, maar betreffen over het algemeen de uiteenlopende vormen van ondermijnende criminaliteit zoals georganiseerde drugshandel, witwassen of fraude. Ook gaat het om ernstigere gevallen waarbij criminele organisaties zich bezig houden met liquidaties of de voorbereiding daarvan. In het recente WODC-onderzoek «Criminele samenwerkingsverbanden – trends in aanpak en ontwikkelingen in effectiviteit» wordt aandacht besteed aan de praktijksignalen omtrent de aanpak van criminele organisaties en de inzet van artikel 140 Sr daarbij. Uit interviews en expertmeetings met officieren van justitie en politiefunctionarissen komt naar voren dat artikel 140 Sr gericht wordt ingezet, bijvoorbeeld al naar gelang de vraag hoe de gronddelicten bij de verschillende betrokken (mede)verdachten kunnen worden bewezen, of wat de verwachte impact is van het mede ten laste leggen van artikel 140 Sr op de uiteindelijke strafmaat. Uit dit onderzoek komt daarmee het beeld naar voren dat niet in alle gevallen waarin een criminele organisatie voldoet aan de vereisten

aan een criminele organisatie onder artikel 140 Sr, dit delict daadwerkelijk ook ten laste zal worden gelegd. Wat betreft de hoogte van de opgelegde straffen wordt verwezen naar het antwoord hiervoor op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

2.4 Verhoging van het strafmaximum voor diefstal in een woning overdag

De leden van de D66-fractie merken op dat artikel 311 Sr slechts een aantal variaties van oplichting en bedrog kent die strafverhogend werken bij diefstal en wijzen erop dat tegenwoordig ook vaak gebruik wordt gemaakt van een overtuigend (oplichtings-)verhaal jegens bewoners (veelal ouderen en zwakkeren) om de woning of het pand binnen te treden. Deze leden vragen of de regering dit herkent en of het denkbaar wordt geacht deze variatie toe te voegen aan het wetsvoorstel.

Het is mij bekend dat de leden van de fractie van D66 en de SP-fractie na het uitbrengen van het verslag over dit wetsvoorstel een amendement hebben ingediend dat ertoe strekt artikel 311 Sr zodanig te wijzigen dat ook diefstal waarbij de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft plaatsgevonden door listige kunstgrepen, of door een samenweefsel van verdichtsels als gekwalificeerde diefstal waarvoor een hoger strafmaximum geldt wordt aangemerkt. Met deze formulering wordt aangesloten bij de in artikel 326 Sr genoemde oplichtingsmiddelen. Ik onderschrijf de aanpak van zogenaamde «babbeltrucs» en zie de verdere behandeling van dit amendement met belangstelling tegemoet.

De leden van de SP-fractie merken op dat de NOvA in het advies over het wetsvoorstel terecht wijst op het feit dat de huidige richtlijn van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS) voor woninginbraak voor frequente recidivisten zeven maanden onvoorwaardelijke gevangenisstraf is, terwijl de huidige maximumstraf zes jaren gevangenisstraf is. Deze leden vragen de regering uiteen te zetten wat de noodzaak is van de verhoging van het strafmaximum voor het delict diefstal in een woning gedurende de dag.

Met de strafverhoging wordt het duidelijke signaal afgegeven dat diefstal in een woning, ongeacht het tijdstip waarop de diefstal plaatsvindt, als ernstiger vorm van diefstal wordt beschouwd, gelet op de inbreuk die hiermee wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer. Hiervan gaat een onmiskenbaar normerende werking uit. Het bijkomende effect is dat door de strafverhoging voorbereidingshandelingen bij woninginbraak overdag ook strafbaar worden (ingevolge artikel 46 Sr). Uit onderzoek blijkt dat politie en OM toegevoegde waarde zien in de mogelijkheid om eerder in te kunnen grijpen bij woninginbraak.

De leden van de SGP-fractie vragen of er in de huidige praktijk onderscheid bestaat in opgelegde straffen tussen diefstal die 's nachts en diefstal die overdag plaatsvindt, welke straffen worden opgelegd en in hoeverre het strafmaximum wordt benaderd.

Zowel het vorderen van de strafeis voor deze high impact crime door het openbaar ministerie als het opleggen van de straf door de rechter is maatwerk. Voor het openbaar ministerie geldt dat het wettelijke strafmaximum eerst in zicht zal zijn als er sprake is van vele woninginbraken in verband met recidive in combinatie met bijvoorbeeld geweld, het plegen in vereniging en zorgwekkende persoonlijke omstandigheden. Omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de strafoplegging zijn onder meer de professionaliteit/geraffineerdheid van de dader, het gebruik van geweld, mobiel banditisme, de waarde van de goederen, maar ook de nachtelijke uren waarin iemand slaapt of thuis was.

2.5 Zelfstandige strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de voorgestelde bepaling de zinsnede «gedurende de uitoefening van zijn bediening» niet vooraf wordt gegaan door het woord «rechtmatige» en vragen uiteen te zetten waar de grenzen van de zinsnede «gedurende de uitoefening van zijn bediening» precies liggen. De leden lezen dat zowel de Afdeling advisering van de Raad van State als de NOvA hier in hun advies op in zijn gegaan en vragen de regering toe te lichten waarom hier geen gehoor aan is gegeven. De leden van de SP-fractie vragen onder verwijzing naar deze adviezen eveneens aandacht voor het ontbreken van het woord «rechtmatige» in het nieuwe artikel 426ter, hetgeen volgens deze leden verstrekende ongewenste gevolgen heeft. Zij wijzen op het voorbeeld van de NOvA dat verzet van een burger tegen reanimatie door ambulancepersoneel strafbaar zou kunnen worden en vragen of de regering kan bevestigen dat dit niet de bedoeling van het wetsvoorstel is.

Artikel 426ter beoogt het lastigvallen of hinderen van hulpverleners tijdens de uitvoering van hun, vaak levensreddende, werkzaamheden strafbaar te stellen. Met de zinsnede «gedurende de uitoefening van zijn bediening» in de bij de Kamer ingediende versie van het wetsvoorstel wordt beoogd tot uitdrukking te brengen gebracht dat het lastigvallen of hinderen plaats dient te vinden op het moment dat de hulpverlener zijn hulpverlenende taak uitoefent. Met deze formulering wordt aangesloten bij gebruikelijke terminologie in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot de publieke taakoefening, onder meer in de artikelen 366 en 368 Sr. Op andere plaatsen in het Wetboek, bijvoorbeeld in de artikelen 267 en 304 Sr, wordt ook wel de formulering «ambtenaar werkzaam in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening» gebruikt. Het bestanddeel «rechtmatige» komt hierin steeds voor in combinatie met het bestanddeel «ambtenaar». Artikel 426ter Sr biedt zowel ambtelijke als niet ambtelijke hulpverleners strafrechtelijke bescherming tegen lastigvallen en hinderen. Gelet hierop is in de bij de Kamer ingediende versie van het wetsvoorstel afgezien van het gebruik van het woord «rechtmatige» voorafgaand aan «uitoefening van zijn bediening».

In het licht van gerezen vragen met betrekking tot de betekenis van het bestanddeel «bediening» in het voorgestelde artikel 426ter Sr, ook in relatie tot de reikwijdte van het begrip «hulpverlener», zie ik aanleiding om bij nota van wijziging de tekst van de voorgestelde strafbepaling te verduidelijken en «uitoefening van zijn bediening» te vervangen door: uitoefening van zijn beroep. Het begrip beroep veronderstelt een bezoldigde betrekking. Onder uitoefening van het beroep wordt verstaan uitoefening van het beroep in overeenstemming met de hiervoor geldende voorschriften. Met deze wijziging wordt beoogd te verduidelijken dat de strafbaarstelling van het lastigvallen of hinderen zowel betrekking heeft op ambtelijke als niet ambtelijke hulpverleners gedurende de uitoefening van hun hulpverlenende taak.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom ervoor gekozen is het hinderen van hulpverleners strafbaar te stellen als overtreding in plaats van een misdrijf en of de regering vindt dat het hinderen van hulpverleners en de straf die daarop staat hiermee voldoende gewicht krijgen. Bij de strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners is aangesloten bij de strafbaarstelling in artikel 426bis Sr, waarin het hinderen op de openbare weg strafbaar is gesteld als overtreding. Het verschil tussen een misdrijf en een overtreding is dat voor strafbaarheid van de dader geen bewijs van opzet of schuld is vereist. Ten opzichte van het «gewone» hinderen geldt een hoger strafmaximum van hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de derde categorie. De regering acht dit strafmaximum in overeenstemming met de aard en ernst van het delict. De leden van de CDA-fractie vragen naar de reikwijdte van het begrip «hulpverlener», in hoeverre dit begrip afwijkt van het begrip «werknemer».

met een publieke taak» en of een burger die een andere burger in een noodsituatie helpt ook onder het begrip «hulpverlener» valt. De leden van de GroenLinks-fractie vragen wie precies als hulpverlener wordt beschouwd en of daaronder ook iemand valt die eerste hulp verleent (EHBO-er, BHV-er), niet zijnde een medisch hulpverlener.

Onder hulpverlener als bedoeld in artikel 426ter Sr vallen zowel ambtelijke als niet ambtelijke hulpverleners die werkzaam zijn bij de hulpdiensten, zoals politieagenten, ambulancemedewerkers en brandweerlieden. Bij nota van wijziging wordt verduidelijkt dat in artikel 426ter Sr wordt strafbaar gesteld het lastigvallen of hinderen van hulpverleners gedurende de uitoefening van hun beroep, zodat boven alle twijfel verheven is dat de strafbaarstelling zowel betrekking heeft op ambtelijke als niet ambtelijke hulpverleners. Burgers die hulp verlenen aan andere burgers in een noodsituatie oefenen geen beroepsmatige activiteit uit en vallen niet onder het bereik van het voorgestelde artikel 426ter Sr. Onder hulpverlener in de zin van artikel 426ter Sr wordt niet hetzelfde verstaan als werknemer met een publieke taak. Het begrip werknemer met een publieke taak heeft een ruimere reikwijdte dan het begrip hulpverlener en omvat naast hulpverleners die werkzaam zijn bij de hulpdiensten bijvoorbeeld ook onderwijzers, medewerkers van gemeentelijke diensten en OV-personeel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de delictsomschrijving ook voorziet in het strafbaar stellen van het vervaardigen van beeldmateriaal tijdens ongevallen, politieacties en het delen van beelden op sociale media.

De strafbaarstelling in artikel 426ter Sr stelt het vervaardigen van beeldmateriaal van ongevallen als zodanig niet strafbaar. Het strafrechtelijke verwijt is het lastigvallen of hinderen van hulpverleners tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Als filmende omstanders de hulpverlening hinderen, bijvoorbeeld door in de weg te staan, kan er sprake zijn van strafbaar handelen in de zin van dit artikel. Het publiceren van beeldmateriaal van ongevallen valt niet onder de reikwijdte van de voorgestelde strafbaarstelling van het hinderen van hulpverleners. Wanneer er beelden van slachtoffers of anderszins hulpbehoevende personen worden verspreid kan het slachtoffer een beroep doen op het beschermen van zijn of haar persoonsgegevens. Daarnaast kan er een beroep worden gedaan op het portretrecht wanneer er een redelijk belang tegen publicatie van een dergelijk filmpje is.¹²

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

3.1 Aanpak van misbruik van seksueel beeldmateriaal

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken nader toe te lichten hoe de strafbaarstelling in artikel 139h Sr zich verhoudt tot vervolging van sexting in het geval van een minderjarige en wanneer een strafrechtelijke afdoening op grond van artikel 240b Sr dan wel het nieuwe 139h Sr gewenst is.

Bij sexting in de zin van uitwisselen van seksueel beeldmateriaal tussen jongeren onderling kan naar de letter sprake zijn van zowel strafbaar handelen in de zin van het nieuwe artikel 139h Sr als in de zin van artikel 240b Sr (strafbare kinderpornografie). Beide strafbaarstellingen beogen verschillende belangen te beschermen. In artikel 240b Sr, een zedendelict, staat de kinderpornografische aard van het materiaal voorop. Het beschermde belang is het tegengaan van kindermisbruik. Artikel 139h Sr biedt bescherming tegen evidente privacyschendingen. Bij de vervaar-

¹² Zie in dit verband ook antwoorden op kamervragen, Aanhangsel van de Handelingen II 2018/19, nr. 821.

diging, het bezit en de verspreiding van kinderpornografisch materiaal zal de afdoening in de context van het ernstiger zedendelict in artikel 240b Sr worden gezien. In de praktijk is er sprake van een grote variatie in de ernst van deze zaken, die onder andere gerelateerd is aan de mate van vrijwilligheid waarmee het beeldmateriaal tot stand is gekomen, de aard van het beeldmateriaal, de wijze en mate van verspreiding en de relatie tussen de betrokkenen. De Leidraad Afdoening sextingzaken van het openbaar ministerie maakt de criteria inzichtelijk op grond waarvan bepaald wordt wat de mate en wijze van onderzoek en vervolgens de afdoening van deze zaken door politie en openbaar ministerie kan zijn. De nieuwe strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal in artikel 139h Sr laat dit afdoeningsbeleid onverlet.

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken toe te lichten of en op welke wijze de introductie van de zelfstandige strafbaarstelling van misbruik van seksueel beeldmateriaal bij kan dragen aan de strafbaarheid van het bezit van materiaal dat seksueel misbruik van kinderen kan bevorderen, zoals het zogenoemde pedohandboek dat op het donkweb circuleert.

Strafrechtelijk optreden tegen het vervaardigen, voorhanden hebben of verspreiden van een dergelijk handboek is, afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden van het geval, mogelijk op grond van opruiing (artikel 131 Sr), de verspreiding van een opruiend geschrift (artikel 132 Sr) en (de verspreiding van) het aanbod tot medeplichtigheid (artikelen 133 en 134 Sr). Ook is denkbaar dat strafrechtelijk wordt opgetreden op grond van artikel 46 Sr, de strafbare voorbereiding. Als het een handboek betreft waarin kinderpornografische afbeeldingen zijn opgenomen, dan kan strafrechtelijke aansprakelijkheid worden aangenomen op grond van artikel 240b Sr. Bij vervaardiging, bezit of verspreiding van kinderpornografie ligt vervolging wegens dit ernstiger zedendelict in de rede en ligt strafrechtelijk optreden op grond van artikel 139h Sr, zoals in antwoord op de vorige vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie al is toegelicht, minder voor de hand.

3.2 Aanpak van verwijdering van online geplaatst materiaal

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe berichtendiensten als WhatsApp en Telegram hun beleid ten aanzien van online geplaatst beeldmateriaal hebben ingericht nu er vaak sprake is van chat-groepen waar dergelijk beeldmateriaal wordt verspreid.

Grote sociale mediabedrijven hanteren beleid en huisregels met betrekking tot content die op hun platform wordt geplaatst. Hoewel de inhoud van het beleid en de huisregels varieert, mede afhankelijk van de specifiek aangeboden dienst (inhoud, doelgroep, locatie etcetera), is doorgaans sprake van strikt beleid en een handelend optreden na meldingen met betrekking tot illegale online content. In Nederland wordt veel gebruik gemaakt van Whatsapp. Whatsapp hanteert strikte huisregels over wat gebruikers is toegestaan om via hun berichtendienst te delen. Ook wordt voorzien in informatie voor gebruikers wat ze kunnen doen om hun Whatsapp-omgeving veilig te houden en waar ze kunnen rapporteren in geval van misbruik van (seksueel) beeldmateriaal. Indien materiaal strijdig met de huisregels is geplaatst, kan door Whatsapp handelend worden opgetreden.¹³

¹³ Meer informatie over hoe een berichtendienst als Whatsapp hiermee omgaat, is te vinden op <https://faq.whatsapp.com/en/general/21197244/?category=5245250>

4. Adviezen

4.1 Algemeen

De leden van de VVD-fractie wijzen op de redelijk kritische adviezen van het College van procureurs-generaals en de NOvA over de strafbaarstelling van wraakporno in het voorgestelde artikel 139h Sr. Deze leden vragen op welke onderdelen de terminologie als gevolg van deze adviezen is aangepast, wat de eerder voorgestelde tekst van artikel 139h Sr was, hoe de kritiek van het College is ondervangen dat het artikel in de praktijk niet werkbaar zou zijn en wat er is gebeurd met het advies van de NOvA om een klachtdelict te introduceren.

Ten opzichte van de consultatieversie is artikel 139h Sr, mede naar aanleiding van de ontvangen adviezen over het wetsvoorstel, op een drietal punten aangepast en meer in lijn gebracht met gebruikelijke terminologie in het wetboek. Ten eerste is in het eerste lid en tweede lid de term «seksueel beeldmateriaal» vervangen door: afbeelding van seksuele aard. Ten tweede is in het eerste lid, onderdeel b, tevens strafbaar gesteld het beschikken over een afbeelding van seksuele aard in het redelijke vermoeden dat deze afbeelding door als gevolg van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen. Door de toevoeging van een schuldvariant wordt het bewijsvereiste verlaagd. Ten derde is in hetzelfde artikelonderdeel «aan een ander bekend maakt» geschrapt, omdat dit gelijkgesteld kan worden aan «openbaar maakt». Het advies van NOvA om een klachtdelict te introduceren is niet overgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van D66-fractie onder 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie vragen om een reactie op adviezen die vanuit het COC zijn binnengekomen over het wetsvoorstel.

In reactie op deze vraag van de leden van de VVD-fractie verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie onder 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

4.2 *Strafbaarstelling van het faciliteren van illegale prostitutie in samenhang gezien met het wetsvoorstel regulering prostitutiebranche*

De leden van de ChristenUnie-fractie en de leden van de SGP-fractie constateren dat de strafbaarstelling van het uit winstbejag behulpzaam zijn bij illegale prostitutie niet langer deel uitmaakt van dit wetsvoorstel en in samenhang met de aanpassing van het wetsvoorstel regulering prostitutiebranche zal worden gezien. Deze leden wensen te vernemen wanneer de Kamer deze wetswijzigingen tegemoet kan zien.

Om misstanden, waaronder mensenhandel, in de prostitutiebranche nog beter aan te kunnen pakken wordt het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche geïncorporeerd in een nieuw wetsvoorstel, waarin ook de afspraken worden verwerkt die zijn gemaakt in het regeerakkoord (vergunningplicht voor zelfstandig werkende prostituees en een wettelijke basis voor een intakegesprek). Dat voorstel zal naar verwachting op korte termijn in consultatie worden gebracht, samen met de daarmee samenhangende wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het in het regeerakkoord aangekondigde pooierverbod.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Considerans

De leden van de VVD-fractie wijzen op een tekstuele onvolkomenheid in de considerans en vragen voorts of duidelijker kan worden gemaakt in de considerans op welke ontwikkelingen in de samenleving wordt gedoeld. In een considerans worden de strekking van en, indien daartoe aanleiding is, het motief tot de vaststelling van de wet in hoofdzaak kort weergegeven (Aanwijzingen voor de regelgeving, Aanwijzing 4.12). De formulering «in verband met ontwikkelingen in de samenleving» is hiermee in lijn. In het algemeen deel van de memorie van toelichting worden de ontwikkelingen in de samenleving die ten grondslag liggen aan de wetswijzigingen nader toegelicht. Het betreft criminaliteitsvormen waarmee de samenleving in toenemende mate indringend wordt geconfronteerd en die sterk worden afgekeurd. De tekstuele onvolkomenheid in de considerans waar de leden van de VVD-fractie terecht op wijzen wordt hersteld bij nota van wijziging.

Onderdeel C (wijziging artikel 139h Sr)

De leden van de VVD-fractie lezen dat strafbaar wordt gesteld het opzettelijk en wederrechtelijk van een persoon een afbeelding van seksuele aard vervaardigen en vragen wanneer deze handeling wederrechtelijk wordt verricht.

Van wederrechtelijke vervaardiging van een afbeelding van seksuele aard is sprake als de afbeelding zonder medeweten en/of zonder toestemming van de afgebeelde is vervaardigd. Voorbeelden hiervan zijn heimelijke gemaakte opnames in ruimtes waar iemand zich onbespied mag wanen, zoals sauna's, kled- of doucheruimtes of hotelkamers.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het strafbaar is beschikking te hebben over een afbeelding van seksuele aard die opzettelijk en wederrechtelijk is vervaardigd en vragen of zij het goed begrijpen dat iemand al strafbaar is als hij of zij een afbeelding toegestuurd krijgt, bijvoorbeeld via Whatsapp, ook als dat ongevraagd en ongewenst is. Deze leden vragen hoe de regering in dat licht aankijkt tegen het onderzoek van Rutgers waaruit blijkt dat 43,5% van de jongeren van 16 of 17 jaar wel eens een intieme foto heeft ontvangen.

In artikel 139h, eerste lid, onder b, Sr wordt strafbaar gesteld het beschikking hebben over een afbeelding van seksuele aard in de wetenschap of het redelijke vermoeden dat deze afbeelding door of ten gevolge van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen. Of anders gezegd dat deze afbeelding is verkregen door of ten gevolge van opzettelijk en wederrechtelijke vervaardiging. Voor bewezenverklaring is nodig dat bewezen kan worden dat degene die over de afbeelding beschikt wist dat de afbeelding heimelijk of zonder toestemming is gemaakt – bijvoorbeeld omdat hij de afbeelding zelf heeft gemaakt – of dat hij aanmerkelijk onvoorzichtig handelde en dit bij enig nadenken wel had kunnen vermoeden. In het geval van het ongevraagd en ongewenst ontvangen via Whatsapp van een afbeelding van seksuele aard zal hiervan over het algemeen geen sprake zijn. Daarvoor zijn bijkomende omstandigheden vereist.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het verschil tussen de delictomschrijving in het eerste lid, aanhef en onder b, en het tweede lid van het voorgestelde artikel 139h Sr. In beide leden wordt het openbaar maken van een afbeelding van seksuele aard strafbaar gesteld. Deze leden vragen of zij het goed begrijpen dat in het tweede lid een hogere straf wordt gesteld op openbaarmaking met het oogmerk van benadeling van de persoon van wie de afbeelding is gemaakt.

In artikel 139h, eerste lid, onder b, Sr wordt strafbaar gesteld het openbaar maken van een afbeelding van seksuele aard in de wetenschap of het redelijke vermoeden dat deze afbeelding door of ten gevolge van een onder a strafbaar gestelde handeling is verkregen. In artikel 139h, tweede lid, Sr wordt strafbaar gesteld het openbaar maken van een afbeelding van seksuele aard met het oogmerk van benadeling van de afgebeelde persoon. Voor strafbaarheid op grond van het tweede lid is niet relevant of het beeldmateriaal door of als gevolg van een strafbare handeling is verkregen. Het openbaar maken van seksueel beeldmateriaal dat oorspronkelijk vrijwillig is vervaardigd en gedeeld door de afgebeelde valt ook onder het bereik van het tweede lid. Voor strafbaarheid op grond van het tweede lid is vereist dat de openbaarmaking van het beeldmateriaal plaatsvindt met het oogmerk van benadeling van de afgebeelde. De leden van de VVD-fractie lezen in de artikelsgewijze toelichting dat sprake moet zijn van een doelbewust kwaadaardig handelen en vragen om een toelichting hierop. Specifiek vragen deze leden in wat voor gevallen intieme foto's worden verspreid zonder het oogmerk van benadeling en waar de grens precies ligt. Ook de leden van de fractie van D66 stellen hierover vragen. Deze leden begrijpen dat in het voorgestelde tweede lid van artikel 139h Sr is gekozen voor het hoogste niveau van opzet, namelijk «oogmerk» van benadeling en dat de regering de bedoeling heeft alleen de pleger die tot doel heeft gehad de afgebeelde op enige wijze te benadelen en zich hier ook van bewust was onder het bereik van deze strafbepaling te laten vallen. Deze leden menen met de Raad voor de rechtspraak dat hierdoor mogelijk een bewijsprobleem voor het openbaar ministerie wordt gecreëerd en vragen om een nadere toelichting op welke manier en in hoeverre met de keuze voor deze opzetvariant de implicaties voor de opsporing en vervolging zijn onderkend.

Het strafrecht heeft de rol van ultimum remedium. Er is aanleiding voor strafrechtelijke handhaving bij ernstige normschendingen. Niet iedere openbaarmaking van beeldmateriaal die schade veroorzaakt is strafwaardig. De inzet van het strafrecht komt in beeld bij doelbewust kwaadaardig handelen. Met de oogmerkvariant van het opzetvereiste wordt dit in artikel 139h, tweede lid, Sr tot uitdrukking gebracht. Voor strafbaar handelen is vereist dat openbaarmaking van een afbeelding van seksuele aard plaatsvindt met het oogmerk van benadeling van de afgebeelde persoon. Het bewijs voor het oogmerk van benadeling kan worden afgeleid uit omstandigheden als het bewust zonder toestemming van de afgebeelde handelen, het plaatsen van denigrerende opmerkingen of seksualiserende teksten over de afgebeelde bij het beeldmateriaal (wraakporno) of het delen van persoonlijke gegevens van de afgebeelde bij het beeldmateriaal, zoals het telefoonnummer of de adresgegevens (exposen). Het strafrechtelijk optreden van politie en het openbaar ministerie zal zich als gevolg hiervan toespitsen op situaties waarin sprake is van evidente privacyschendingen.

De leden van VVD-fractie lezen in het subkopje op pagina 22 van de memorie van toelichting dat artikel 139f Sr wordt gewijzigd en nemen aan dat dit een fout is, nu het voorstel is wraakporno strafbaar te stellen door introductie van artikel 139h Sr en niet door wijziging van artikel 139f Sr. De leden van de VVD-fractie constateren hier terecht een onvolkomenheid, de artikelsgewijze toelichting betreft het nieuwe artikel 139h Sr. De leden van de D66-fractie lezen in het voorgestelde artikel 139h, eerste lid, onderdeel b, Sr dat een onderdeel van de strafbepaling is «de beschikking heeft over». Zij begrijpen daaruit dat bewust is gekozen voor een formulering waaruit beschikkingsmacht over de afbeeldingen van seksuele aard blijkt in tegenstelling tot een formulering als «in bezit hebben» of «voorhanden hebben» en vragen of de regering haar keuze kan toelichten.

Met de formulering van de delictsgedragingen in het eerste lid onder b, het beschikking hebben over en openbaar maken, wordt aangesloten bij de formulering van de delictsgedragingen in artikel 139f, onder 2°, Sr zoals dat artikel luidde tot 1 maart 2019. Voor strafbaarheid is vereist dat het beschikking hebben over geschiedt in de wetenschap of het redelijke vermoeden dat de afbeelding van seksuele aard is verkregen door of ten gevolge van opzettelijke en wederrechtelijke vervaardiging.

De leden van de SGP-fractie vragen of de gekozen formulering «afbeelding van seksuele aard» werkelijk alle gevallen betreft die als privé ervaren worden en of het niet denkbaar is dat afbeeldingen wel privé zijn, maar niet of nauwelijks een seksueel karakter hebben. Voorts vragen deze leden of het risico niet aanwezig is dat er in de rechtszaal een discussie gevoerd zal worden over de vraag of de afbeeldingen wel echt «van seksuele aard» zijn.

Een afbeelding van «seksuele aard» is een afbeelding die een zodanig intiem seksueel karakter heeft dat deze door ieder redelijk denkend mens als privé zal worden beschouwd. Hierbij kan het gaan om beeldmateriaal waarop het onblote lichaam van iemand te zien. Of om beeldmateriaal waarop het deels onblote lichaam te zien is en lichaamsdelen als borsten of billen of geslachtsdelen prominent in beeld worden gebracht. Ook beeldmateriaal van iemand die, al dan niet (deels) ontbloot, seksuele handelingen verricht met of aan het eigen lichaam of iemand met wiens lichaam seksuele handelingen worden verricht, kunnen een afbeelding van seksuele aard opleveren.

Als openbaar gemaakte afbeeldingen wel privé zijn, maar niet of nauwelijks een seksueel karakter hebben, kan, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, strafrechtelijk worden opgetreden op grond van andere strafbepalingen. Als bijvoorbeeld vertrouwelijk beeldmateriaal waartoe rechtmatig toegang bestaat wederrechtelijk wordt overgenomen kan er sprake zijn van strafbaar handelen in de zin van artikel 138c Sr. Dit artikel stelt het overnemen van niet openbare gegevens strafbaar.

De leden van de SGP-fractie wijzen op het verschil in strafmaat tussen het eerste en tweede lid en vragen of er met name bij het onder het eerste lid, onder a, genoemde «opzettelijk en wederrechtelijk vervaardigen» van een afbeelding van seksuele aard geen sprake is van een delict wat van dezelfde orde is als het «openbaar maken met het oogmerk van benadeling».

Het openbaar maken van een afbeelding van seksuele aard met het oogmerk van benadeling van de afgebeelde is een ernstiger privacy-schending, waarbij sprake is van doelbewust kwaadaardig handelen. De aard en ernst van dit delict rechtvaardigen een hoger strafmaximum. De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering aangeeft dat het bij «openbaar maken» ook om openbaar maken aan één persoon kan gaan en vragen of dit concreet betekent dat elke handeling van het versturen van een afbeelding van seksuele aard aan één persoon tegen de zin van de belanghebbende altijd «openbaar maken» is?

Onder openbaar maken in de zin van artikel 139h, tweede lid, Sr kan ook het versturen van een afbeelding aan één persoon vallen. Voor strafbaarheid ingevolge het tweede lid is vereist dat de openbaarmaking plaatsvindt met het oogmerk van benadeling van de afgebeelde persoon. Voor bewezenverklaring van het oogmerk de afgebeelde persoon te benadelen is niet zozeer de beleving van de afgebeelde persoon van belang, maar zijn de intentie van de openbaarmaker en de context van de openbaarmaking relevant.

Onderdeel D (Wijziging artikel 140 Sr)

De leden van de D66-fractie begrijpen dat met de voorgestelde wijziging van artikel 140 Sr wordt beoogd een meer gedifferentieerd wettelijk strafmaximum te introduceren al naar gelang de ernst van de door de organisatie beoogde misdrijven en verzoeken om een toelichting op het verhogen van de vereisten voor het bewijzen van het oogmerk van de criminele organisatie tot het plegen van zeer ernstige misdrijven. Met de voorgestelde strafverhoging beoogt de wetgever een duidelijk signaal af te geven dat deelname aan criminele organisaties die zeer ernstige misdrijven plegen een passende bestraffing behoeft. Aan artikel 140 Sr wordt een derde lid toegevoegd waarin als strafverzwarend strafbaar wordt gesteld het deelnemen aan een criminele organisatie indien de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. In dat geval kan de gevangenisstraf ten opzichte van het basisdelict in het eerste lid worden verhoogd van ten hoogste zes jaren naar ten hoogste tien jaren. Met het oogmerkvereiste in het derde lid wordt de lat voor het bewijs hoger gelegd. Dit ligt ook in de rede omdat het delict onder de in het derde lid beschreven omstandigheden met een aanmerkelijk hogere straf wordt bedreigd. In die zin kan een vergelijking worden getrokken met artikel 140a Sr, waarin deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven strafbaar wordt gesteld.

Onderdeel F (Wijziging artikel 304 Sr)

De leden van de D66-fractie lezen in de voorgestelde wijziging van artikel 304 Sr dat in het geval van stelselmatige mishandeling van een minderjarige als strafverzwarende omstandigheid met «stelselmatig» wordt bedoeld op een bepaalde intensiteit, duur of frequentie van de mishandeling. Deze leden begrijpen hieruit dat het niet uitsluitend gaat om voorafgaande veroordelingen en vragen of de regering dit kan bevestigen.

Ik deel de interpretatie van de leden van de D66-fractie dat het bij stelselmatige mishandeling niet alleen om voorafgaande veroordelingen gaat. Overigens worden voorafgaande veroordelingen specifiek als strafverzwarende omstandigheid aangemerkt in de recidiveregeling in artikel 43a Sr. In geval van recidive kan het geldende strafmaximum gedurende een bepaalde termijn met een derde worden verhoogd.

Onderdeel H (nieuw artikel 426ter Sr)

De leden van de D66-fractie lezen dat in het voorgestelde nieuwe artikel 426ter Sr het lastigvallen en hinderen van hulpverleners bij de uitoefening van hun taak zelfstandig strafbaar wordt gesteld. Deze leden herinneren zich de parlementaire discussie over de afbakening van het begrip «hulpverlener» bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Verhoeven inzake majesteitsschennis en belediging bevriende staatshoofden en vragen toe te lichten waarom de definitie in dit wetsvoorstel voldoende is afgebakend. Deze leden verzoeken daarbij in te gaan op de opmerking in het advies van het openbaar ministerie dat de tekst «gedurende de uitoefening van zijn bediening» het vermoeden wekt dat het hier alleen om ambtelijke hulpverleners gaat gezien het gebruik van het begrip «bediening» op andere plaatsen in het Wetboek. Hiervoor is in onderdeel 2.5 van deze nota naar aanleiding van het verslag in antwoord op een soortgelijke vraag van leden van de CDA-fractie aangegeven dat de strafbaarstelling in artikel 426ter betrekking heeft op het lastigvallen en hinderen van ambtelijke en niet ambtelijke hulpverleners die werkzaam zijn bij de hulpdiensten. In het licht van de gezeten

vragen met betrekking tot de betekenis van het bestanddeel «bediening», ook in relatie tot de reikwijdte van het begrip «hulpverlener», is aangegeven dat bij nota van wijziging de tekst van de voorgestelde strafbepaling wordt verduidelijkt en dat «de uitoefening van zijn bediening» wordt vervangen door: de uitoefening van zijn beroep. Hiermee wordt boven twijfel verheven dat het hinderen van zowel ambtelijke als niet ambtelijke hulpverleners gedurende de uitoefening van hun hulpverlenende taak binnen het bereik van de strafbepaling valt.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de formulering van artikel 426ter Sr, waarin wordt aangesloten bij de tekst van de artikelen 366 en 368 Sr. Deze leden wijzen erop dat het in die artikelen gaat het om een (deels) verkeerde uitoefening van zijn bediening. Hier is de ambtenaar de dader, waardoor het niet logisch is te spreken over de «rechtmatige uitoefening». In de voorgestelde bepaling is de ambtenaar echter het slachtoffer. Deze leden zijn dan ook van mening dat de Afdeling advisering van de Raad van State terecht de aandacht vraagt voor afstemming met de artikelen 267 en 304 Sr die ook over de ambtenaar als slachtoffer gaan en vragen of het niet logisch zou zijn bij die bepalingen aan te sluiten.

Terecht wijzen de leden van de SGP-fractie erop dat op andere plaatsen in het Wetboek, zoals de artikelen 267 en 304 Sr, ook wel de formulering «ambtenaar werkzaam in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening» wordt gebruikt. In deze artikelen komt het bestanddeel «rechtmatige» steeds voor in combinatie met het bestanddeel «ambtenaar». Artikel 426ter Sr biedt zowel ambtelijke als niet ambtelijke hulpverleners strafrechtelijke bescherming tegen lastigvallen en hinderen. Gelet hierop is in de bij de Kamer ingediende versie van het wetsvoorstel afgezien van het gebruik van het woord «rechtmatige» voorafgaand aan «uitoefening van zijn bediening». Zoals hiervoor is aangegeven wordt bij nota van wijziging «de uitoefening van zijn bediening» omwille van de duidelijkheid vervangen door: de uitoefening van zijn beroep. Onder uitoefening van het beroep wordt verstaan uitoefening van het beroep in overeenstemming met de hiervoor geldende voorschriften.

Artikel IV (Wijziging Wet wapens en munitie)

De leden van de D66-fractie vragen waarom artikel 27, eerste lid, Wwm waarin het dragen van een wapen van de categorie II, II en IV strafbaar is gesteld niet aan de opsomming van strafbare gedragingen in artikel 55 Wwm is toegevoegd.

Overtreding van het draagverbod is strafbaar gesteld in artikel 54 van de Wwm. Op grond van artikel 56 Wwm zijn de in artikel 54 Wwm strafbaar gestelde feiten overtredingen. De in artikel 55 Wwm strafbaar gestelde feiten zijn misdrijven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus